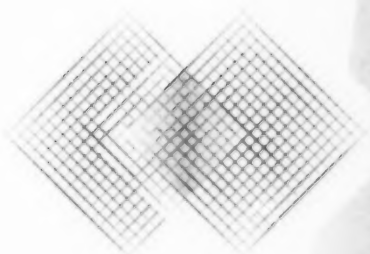
Office of the Commissioner of Official Languages
Commissariat aux langues officielles

Use of the Official Language Minority Press by Federal Institutions

Follow-up



To reach the Office of the Commissioner of Official Languages, dial toll-free 1 877 996-6368.
www.ocol-clo.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2005
Cat. No.: SF31-65/2004
ISBN: 0-662-68650-0
OCOL-CLO PP003-01-2005

For a listing of any errors or omissions in this publication found subsequent to printing, please visit our Web site at www.ocol-clo.gc.ca.

106-02270/

EXECUTIVE SUMMARY

The Government of Canada communicates with Canadians in a variety of ways. Often this communication is done through notices or advertisements published in the media.

The *Official Languages Act* sets the rules on communicating in English and French. In any given region, if the message is authorized by an act of Parliament, the government must print its notices and advertisements in at least one publication in general circulation. The Act also says there should be separate English and French messages in separate English and French publications where possible. Where this is not possible, a bilingual message should appear in a general circulation publication. For all other communications, the Act requires that a federal institution "communicate with members of the public by using such media of communication as will reach members of the public in the official language of their choice in an effective and efficient manner that is consistent with the purposes of the Act". The Act's preamble states the government's commitment to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and to foster the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

After receiving a large number of complaints, the majority of which were founded, the Commissioner of Official Languages published a study in November 2002 on the use of the official language minority press by federal institutions. The complaints had indicated that federal institutions were not placing messages in minority language newspapers as they do in mainstream newspapers. The number of complaints was significant, accounting for 19 percent of all complaints received by the Office of the Commissioner of Official Languages (OCOL) between 1998 and 2001.

Based on the study findings, the Commissioner made 18 recommendations designed to ensure that Canadians receive communications from the Government of Canada in the official language of their choice. OCOL has followed up on the implementation of the recommendations, and the results are published in this report, *Use of the Official Language Minority Press by Federal Institutions: Follow-Up*.

The status of each recommendation was evaluated through interviews with key federal institutions responsible for policies and guidelines on communications as they relate to advertising, as well as the study of evidence and the analysis of advertising-related complaints received in 2002 and 2003.

Of the 18 recommendations addressed to the federal institutions concerned, five have been fully implemented, three have been partially implemented and nine are still in the process of being implemented. One has not been implemented

There has been some progress in providing clearer direction on policies and guidelines as they relate to official language requirements in advertising, though the work is incomplete. For example, the Treasury Board Secretariat (TBS) has not yet published communications guidelines on advertising and partnering, collaborative arrangements and sponsorships. Public Works and Government Services Canada (PWGSC) has not yet finalized the official languages component of its advertising guidelines.

Another step forward is the decision to include clauses on official languages obligations in agreements with advertising or placement agencies. In the coming months, PWGSC will be offering to federal institutions, as well as to advertising and placement agencies, a series of training sessions on the new advertising management process to address the requirements of the *Official Languages Act*.

However, much remains to be done. Newspaper associations need to be part of consultations on the matter of publication deadlines. A definition of the concept of "equivalent publication" is needed to ensure that both official languages are used and presented equally in all advertising.

The Commissioner is also concerned that the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC) and the Department of Canadian Heritage do not do sufficient monitoring to ensure respect of official languages policies as they relate to the use of the media. In our view, this activity is essential to verifying expected results.

An encouraging sign is a 42% drop in the number of advertising-related complaints received by OCOL from 2002 to 2003. The decrease is significant but does not mean the problem has disappeared. The investigation for the follow-up report was unable to tell whether the complaints decreased because the number of newspaper advertisements also went down or because the law was being respected. Nova Scotia had the highest number of complaints in 2003, followed by Prince Edward Island.

We are disappointed that actions required for improving the advertising management framework in some cases are still incomplete. Although restructuring within the Government of Canada changed responsibilities, the restructuring was announced in December 2003, well after our November 2002 report was published. It is time to pick up the pace on implementing recommendations through a more concerted effort.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 2

I IMPLEMENTATION STATUS 4

II COMPLAINTS ANALYSIS 17

III CUTBACKS AND MORATORIUM ON GOVERNMENT OF CANADA ADVERTISING 18

CONCLUSION 20

APPENDIX TABLES
Complaints filed with the Office of the Commissioner of Official Languages regarding advertisements not placed in minority newspapers, 1998–2003 21

A. BY LANGUAGE AND YEAR 21
B. BY YEAR AND LANGUAGE, AS SHARE OF TOTAL 22
C. ORIGIN OF COMPLAINTS BY PROVINCE 23
D. BY INSTITUTION (MOST FREQUENTLY CITED) 24
E. BY PERTINENT PROVISION OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT* 25

INTRODUCTION

The *Official Languages Act* sets out specifications on how the Government of Canada is to communicate a notice or advertisement to the general public. Section 11 states that if the message is required by an Act of Parliament, it must appear in at least one publication in general circulation within each region where the subject matter applies. Where possible, the message should appear separately in both English- and French-language publications. In cases where a region has only one publication in general circulation, the message should appear in both languages.

For all other communications, section 30 of the Act requires that a federal institution "communicate with members of the public by using such media of communication as will reach members of the public in the official language of their choice in an effective and efficient manner that is consistent with the purposes of the Act". The Act's preamble states the government's commitment to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and to foster the full recognition and use of both English and French in Canadian society. This commitment is also outlined in Part VII of the Act.

Although only one official language is in majority use in many regions of Canada, most have media communicating in the other official language (referred to in this report as minority language media). The *Communications Policy of the Government of Canada* includes official languages requirements among its policy requirements and sets out guidelines for advertising.

Many official language minority newspapers have complained that federal institutions often did not place advertisements in their publications. From 1998 to 2001, minority press-related complaints accounted for 19 percent of all language-use complaints deemed admissible by OCOL during this period.

In November 2002, OCOL published a study examining how federal institutions use the official language minority press with a series of 18 specific recommendations aimed at providing the government with a more effective framework for managing its advertising process.

This follow-up report evaluates the implementation status of each of the Commissioner's recommendations. In preparing the report, OCOL conducted interviews with responsible officials from the institutions concerned and examined the documentary evidence they submitted. Several officials said a number of actions to implement the Commissioner's recommendations were already under way or planned for implementation in the coming months. OCOL also met with the Association de la presse francophone (APF) and the Quebec Community Newspapers Association (QCNA) to hear their views concerning implementation of the recommendations.

As part of the follow-up, OCOL reviewed a new federal advertising management framework being developed by the Treasury Board Secretariat (TBS), the organization mainly responsible for government communications policy. OCOL also analysed all advertising-related complaints received in 2002 and 2003.

The final step by OCOL was a review of the moratorium on all Government of Canada advertising activities announced by the Minister of Public Works and Government Services Canada on March 15, 2004. The moratorium was to remain in effect until June 1, 2004. This moratorium was accompanied by a 15% reduction in media placement expenses from the 2002–2003 level (approximately $83 million). The lower expenditure ceiling was to be maintained at approximately $70.55 million a year until fiscal 2006–2007.

The OCOL assessment of the implementation status for each recommendation in the November 2002 Commissioner's report is outlined in the following pages.

IMPLEMENTATION STATUS

Responsibility for implementing OCOL recommendations has been affected by a restructuring announced by the Government of Canada on December 12, 2003. Recommendations 6, 7 and 8, initially addressed to Communication Canada, now apply to Public Works and Government Services Canada (PWGSC). Recommendations 3, 4, 10 and 14 now apply to the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC) rather than to the Treasury Board Secretariat (TBS).

Government of Canada Communications Policy, Procedures and Guidelines

Recommendation 1

The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat ensure that, by March 31, 2003, the government communications policy, procedures or guidelines place greater emphasis on official language obligations by referring to sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*, that is, by stipulating linguistic obligations according to the mode of communication used and by citing the right of Canadians to receive communications from the federal government in the official language of their choice.

In replying to our initial study of November 2002, TBS officials underlined that Policy Requirement 23 of the *Communications Policy of the Government of Canada* embraces obligations under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*, and specifies the requirement to buy federal advertising space in media that serve the linguistic minority. Furthermore, Policy Statement 2 and Policy Requirements 1a and 4 refer to linguistic provisions in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, including the right of the public to communicate with the government in either language. These obligations also spell out the need to comply with Treasury Board official languages policies.

We found these assertions to be accurate. We understand that the Communications Policy is not an official languages policy. Rather, it supports and complements policy by leaving the authority where it properly belongs, in the more explicit official languages policies themselves. Based on this explanation, we consider the intent of the above recommendation to be satisfied.

Status of Recommendation 1: implemented.

Recommendation 2

The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat ensure that, by March 31, 2003, where linguistic obligations are cited, its government communications policy, procedures or guidelines refer the reader to the

relevant sections/chapters/guidelines of Treasury Board policies, the *Official Languages Act*, or the Official Languages Regulations.

Policy Requirement 23 of the Communications Policy refers the reader to the relevant sections of the *Official Languages Act*. It also states that media buys must include the purchase of advertising space and time in organs serving a community's official language minority.

The Secretariat is reviewing its approach to the Communications Policy guidelines as part of its efforts to renew and consolidate the Treasury Board policy suite. The Secretariat will factor official language considerations into future guidelines, as appropriate.

Status of Recommendation 2: partially implemented.

Treasury Board Official Languages Policies

Recommendation 3

5

The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, revise the Policy on Communications with and Services to the Public to include more details about the obligations arising from sections 11 and 30 of the *Official Languages Act* and directly discuss media use.

Responding to our initial study of November 2002, TBS officials pointed out that the Policy on Use of Media specifically deals with the obligations under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*. In commenting on this follow-up report, the Privy Council Office confirmed the view of PSHRMAC that Treasury Board responsibilities do not extend to Part II (section 11) of the Act as suggested by our report. We wish to point out that the current Policy on Use of Media, which forms part of the Official Languages Component of the Treasury Board Manual, in fact deals with the obligations set out in section 11 of the Act in addition to those of section 30. We were informed by PSHRMAC, the body now responsible for implementing recommendation 3, that this policy will be included in the official languages policy on communication with and services to the public, which is currently being revised. Sections 11 and 30 are of particular importance with respect to use of the media. We believe that PSHRMAC ought to consult the Department of Justice on this question as part of its review process.

PSHRMAC officials explained that the Agency is looking to simplify its policy documents and make them shorter, more accessible, and adapted to Web presentation. The focus is on clarity. Details of how to implement the policies will be appended to them through hyperlinks to various tools, such as Notes to Reader.

PSHRMAC indicated that policies on Communication with and Services to the Public, the Use of Official Languages on Electronic Sites and the Use of Official Languages in Electronic Communications are undergoing revision. Policy drafts have been prepared. A consultative process that included on-line and personal consultation with other federal institutions, including OCOL, was undertaken as part of phase 2 of the policy review process. It covered, among other things, recommendations contained in our November 2002 study and in other OCOL studies. The review process was undertaken as part of the Government of Canada's five-year *Action Plan for Official Languages*. The work has involved prioritizing needs, and phase 1 addressed the need for policy changes in human resources management, including policy revisions in the area of language of work, among others.

Status of Recommendation 3: implementation under way.

Recommendation 4

The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, develop audit measures to see to the application of the advertising component of Treasury Board official languages policies and conduct periodic audits.

PSHRMAC officials stated that the Agency is developing performance indicators and tools to help institutions gauge their own performance in implementing official languages policies with an emphasis on expected results. An internal committee is working on this. The first step was to obtain policy approval regarding where and how to measure results, and the next step is to develop performance indicators and evaluation methodologies. A database has been set up that encompasses all recommendations addressed to federal institutions by parliamentary committees and OCOL. It will provide the information necessary for follow-up. Once the review process is completed, the adopted measures will ultimately depend on final policy approval. Both the policy review process and the improved audit capability exercise arose from the government's *Action Plan for Official Languages*.

We believe the Agency is responsible not only for providing performance indicators and measurement tools for federal institutions, but also for ensuring that recurring problems are identified and corrected through effective monitoring and control. In our view, the Agency has a role to play in this respect, and must ensure that the policies produce the expected results.

PSHRMAC points out that it has an audit program for official languages and that it will monitor compliance with section 30 of the *Official Languages Act*. The Agency, however, did not specify when it will carry out this activity.

Status of Recommendation 4: implementation under way.

Recommendation 5

The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, encourage federal institutions to develop internal procedures to help their managers apply the *Communications Policy of the Government of Canada* to institutional operations.

In reply to our November 2002 study, TBS officials reiterated the Communications Policy's procedures that federal institutions are expected to follow. As for internal procedures within departments, officials considered this question to be the responsibility of each institution concerned, provided that procedures developed for the institution's own operations address the procedural requirements of the Communications Policy. They maintained the TBS position that the Secretariat does not have authority to act in this regard.

TBS considers that institutions need to determine for themselves whether internal procedures are required to help their managers apply the Communications Policy (or any other Treasury Board policy) to institutional operations. The Secretariat encourages good management practices on an ongoing basis.

Our initial report agreed that the issue of internal procedures is properly left to individual institutions. We nonetheless believe that TBS ought to encourage institutions to develop procedures tailored to their particular situation. In this way, managers may be more likely to identify with the policies.

The Commissioner maintains the above recommendation.

Status of Recommendation 5: not implemented.

Advertising Guide

Recommendation 6

The Commissioner of Official Languages recommends that Communication Canada, by March 31, 2003, make the required corrections to the Advertising Guide, drawing on Treasury Board Secretariat guidelines on media use, to make the distinction between obligations pursuant to section 11 and those pursuant to section 30 of the *Official Languages Act.*

By the time Communication Canada received our initial study report of November 2002, the Advertising Guide was already being revised. Officials said they would pursue the matter in co-operation with OCOL and TBS. They would also take into account TBS guidelines on advertising to be issued within the framework of the Communications Policy.

The Advertising Guide is now the responsibility of PWGSC and is still in the revision process. An updated version, titled *Advertising in the Government of Canada: An Orientation Guide 2003–2004,* now distinguishes between sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*. Both the electronic version, which forms part of PWGSC's Advertising Tool Kit, and the department's extranet site on advertising make the same distinction. The reference to section 30 states, "where warranted by demand, the media must provide for effective communication with members of the public in their preferred official language."

We believe a reference to the Official Languages Regulations should be added in the Advertising Guide to clarify the notion of "demand" and thereby preclude misinterpretation. There should also be a reference to section 23 of the Communications Policy concerning the need for media buys to include the purchase of space and time in media that serve the official language minority in a given community. PWGSC informed us that it would update its extranet site to include these references, as well as any future guide to be released by the department.

Status of Recommendation 6: implemented.

Recommendation 7

The Commissioner of Official Languages recommends that Communication Canada, by March 31, 2003, define, in its Advertising Guide, the concept of "equivalent publication". (See status of recommendations 7 and 8)

Recommendation 8

The Commissioner of Official Languages recommends that Communication Canada, by March 31, 2003, change its interpretation of "equivalent publication" to include weeklies.

When print media are used, OCOL considers that minority language weekly newspapers are an effective and efficient means of communicating because of the relative permanence and continuing accessibility of printed announcements, and because of the wide market penetration and high readership of the weekly press.

Communication Canada officials responded to our November 2002 study by promising to define the concept of equivalence in co-operation with OCOL and TBS. PWGSC is now the department responsible for implementing the above recommendations. It has been

working on defining the concept and has had meetings on the subject with the new Agency of Record (the agency authorized to purchase media space or air time on behalf of the government). The department has also had exchanges with the APF, the Association des radios communautaires (ARC) and OCOL to better define the concept of equivalence in publication. OCOL has also consulted PSHRMAC.

The APF submitted a document to PWGSC outlining its position on equivalence in advertising. Its position is that institutions using the majority press to communicate with the general public should also use the minority press to communicate with the official language minority population and should not automatically assume the official language minority reads the majority press.

The APF is also concerned about advertising that specifically targets the official language minority community. Beyond the specific obligations arising from sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*, Part VII of the Act outlines the Government of Canada's commitment to enhance the vitality of Canada's English-speaking and French-speaking minorities and to support their development. Federal institutions may therefore undertake specific communication initiatives aimed at official language minority communities without having to communicate with the official language majority population. The APF believes the government should have flexibility to buy advertisements about programs or activities specifically targeted to Francophones in French-language newspapers or on French radio only, without an English equivalent.

The APF also prepares material in French only for distribution as inserts in French-language weeklies. In our meeting with the APF, representatives cited the refusal of some federal institutions to place advertisements in the supplements, without an English equivalent.

In our view, no English-language counterpart is required where it can be clearly demonstrated that a communication targets a specific population whose language preference is French. Such an exemption applies when the message of the federal institution is of specific interest to French-speaking persons (i.e., destined only for this specific public) and does not contain a message of a general nature. The same holds true when the communication targets a specific public whose language preference is English. However, in either situation, caution must be exercised in making this determination.

We also met with a representative of the Quebec Community Newspapers Association (QCNA), who said that placement agencies are sometimes at a loss to find an equivalent to a daily newspaper. Agencies therefore tend to place bilingual notices in a majority newspaper. He pointed out that media associations can act as an effective go-between in helping placement agencies select the newspapers most likely to reach the target population.

Status of Recommendations 7 and 8: implementation under way.

Contracts with Advertising and Placement Agencies

Recommendation 9

The Commissioner of Official Languages recommends that Public Works and Government Services Canada, by March 31, 2003, develop a language-related clause to be included in all future contracts signed with advertising or placement agencies.

A review of the department's National Standing Offer for Advertising shows that official languages requirements are taken into account. Annex A – Statement of Work and Annex C (Appendix 1 – Procedures for Call-Ups against a Standing Offer) oblige contractors to respect the relevant sections of the *Official Languages Act*, among other policies and acts, when providing services and producing materials for the Government of Canada. The section on Media Services in Annex A insists that copy writing and copy editing for media must be provided in both official languages. It also specifies that media plans must be developed in compliance with the Act. Annex C (Appendix 1) requires media plans to respect sections 11 and 30 of the Act.

The contract with the Agency of Record includes among its Operating Rules the requirement to provide an equal balance of English and French services and to reflect public sector sensitivities. The Scope of Work section requires the Agency of Record to provide services in both official languages as needed by the Government of Canada, the media and creative advertising agencies.

We appreciate that spelling out official language requirements may not be appropriate in this context. We note that the department plans to hold training sessions for federal institutions, as well as advertising and placement agencies.

Status of Recommendation 9: implemented.

Recommendation 10

The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, encourage federal institutions for whom Treasury Board is not the employer and privatized institutions subject to the *Official Languages Act* to include a language-related clause in all future contracts signed with their advertising and/or placement agencies.

In response to our November 2002 study, TBS officials stated that the Secretariat is not authorized to specify the procedures to be followed in these cases. They believed that TBS was

not in a position to follow up on this recommendation as formulated. However, TBS's Official Languages Branch was prepared to remind these institutions of their responsibility for taking necessary measures to comply with the principles set out in Treasury Board policies.

We have been informed by PSHRMAC, the new agency responsible for this matter, that the revised policies are focussed on results. The Agency considers that the spirit of the above recommendation will be met in that the revised policy on Communications with and Services to the Public will focus on what institutions have to do to meet their official languages obligations.

Status of Recommendation 10: implementation under way.

Recommendation 11

The Commissioner of Official Languages recommends that Public Works and Government Services Canada, by December 31, 2002, amend its contract with Média I.D.A. Vision to include a clause stipulating that the agency must keep an updated list of English-language and French-language newspapers across the country and of the regions served by these newspapers.

11

The contract with the current Agency of Record contains a clause that reads as follows: "The Agency of Record will be responsible for maintaining a full list, in both official languages, of advertising publications that will be made available upon request to the Program Authority and the planning agencies."

We believe this means the list will include publications of both official language groups. We suggest that PWGSC amend the clause to be more explicit.

Status of Recommendation 11: implemented.

Recommendation 12

The Commissioner of Official Languages recommends that Communication Canada inform institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* that a list of newspapers is available to them and explain how they can obtain it.

Information on available newspapers will be provided through the new Agency of Record, which is currently in a period of transition, and the required information is being transferred from the former Agency of Record. As the current lists are out of date, PWGSC informed us that updated lists could be made available as part of the information session it plans to hold on the new advertising management framework.

PWGSC points out that although the institutions listed in Schedule III of the *Financial Administration Act* are encouraged to abide by the principles of the Communications Policy, they are not required to comply with the obligations set out in the policy nor with those of the Common Services Policy. These institutions are therefore directly responsible for the planning of their advertising initiatives, including the selection of advertising agencies that already maintain lists of domestic and international newspapers.

Status of Recommendation 12: implementation under way.

Partnership

Recommendation 13

The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, ensure that the policy, procedures or guidelines on government communications assign greater importance to the issue of advertising partnerships and to official language obligations by referring to sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*, that is, by specifying linguistic requirements according to the medium of communication used.

TBS officials informed us in November 2002 that communications guidelines for Partnering, Collaborative Arrangements and Sponsorships would be issued under the Communications Policy well before March 31, 2003. Advertising guidelines were also to be issued before this date. The new guidelines would address the official languages obligations under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*. However, they would not replace the Policy on Media Use, which is part of the official languages policy framework now administered by PSHRMAC.

As already mentioned, the Secretariat is reviewing its approach to the Communications Policy guidelines as part of its efforts to renew and consolidate the Treasury Board policy suite. The Secretariat will factor official language considerations into future guidelines.

Status of Recommendation 13: implementation under way.

Recommendation 14

The Commissioner of Official Languages recommends that the Treasury Board Secretariat, by March 31, 2003, revise the Policy on Communications with the Public to specify the obligations of federal institutions participating in partnerships.

In November 2002, TBS officials agreed that the obligations of federal institutions in partnership situations should be more specific. They proposed incorporating this measure into the official languages policy review process.

As mentioned above, a review process is currently under way within PSHRMAC. TBS is also taking this issue into account in developing its Communications Policy guidelines for Partnering, Collaborative Arrangements and Sponsorships.

Status of Recommendation 14: implementation under way.

Impact of Advertising Deadlines at Various Newspapers

Recommendation 15

The Commissioner of Official Languages recommends that the federal institutions dealing with advertising deadlines at various newspapers, by March 31, 2003, arrange exploratory meetings with representatives of the Association de la presse francophone and the Quebec Community Newspaper Association in order to find solutions that would allow them to meet, at all times, their linguistic obligations under sections 11 and 30 of the *Official Languages Act*.

13

No meetings have been held to date to specifically address this recommendation.

Although not solely responsible for implementing the above recommendation, PWGSC is taking a leading role to facilitate its implementation by co-ordinating information and training sessions on the new advertising management process. PWGSC plans to invite the APF to one of these sessions to make a presentation to federal public servants on advertising in the official language minority media. This presentation will allow federal institutions to better understand the Francophone minority newspaper network and to become aware of the advantages of placing advertisements in the minority press. We believe that PWGSC ought to extend a similar invitation to the QCNA. The Department agrees that invitations to the APF and the Association des radios communautaires (ARC) to participate in advertising training sessions should also be extended to the QCNA.

Before the training sessions can be held, the Privy Council Office must finalize the new funding approach for advertising and TBS must approve the new Procedures for Planning, Contracting and Evaluating Advertising. The procedures outline the requirements of the Communications Policy. They include a requirement that advertising designs and presentations conform to the rules of the Federal Identity Program and the *Official Languages Act*.

PWGSC's Advertising Coordination Directorate plans to address official languages requirements as part of the training sessions in co-operation with OCOL. Also planned are outreach sessions on the advertising management process and procedures for suppliers who have recently been awarded standing offers and supply arrangements for advertising services. We believe these sessions ought to include an overview of official languages responsibilities outlined in contractual agreements.

The Directorate is also in the process of hiring a media planner specialist. This official will provide federal institutions with impartial and experienced advice as they develop their advertising media plans. In our view, this official ought to be well versed in matters of official languages.

Status of Recommendation 15: implementation under way.

PART VII of the *Official Languages Act*

Recommendation 16

14

The Commissioner of Official Languages recommends that the Department of Canadian Heritage, by December 31, 2002, create a committee composed of representatives from Communication Canada, the Treasury Board Secretariat, communications officials from a few key departments, and representatives of English-language and French-language minority newspapers in order to make managers more aware of the needs of official language minority communities.

Canadian Heritage informed us that it has set up a working group to examine ways of promoting the use of the official language minority media within the government's advertising management framework. The first meeting was held in October 2003 to review the current situation, bring participants up to date and pave the way for future meetings. The meeting brought together officials of the federal institutions responsible at that time for management of the advertising management framework: the Privy Council Office, TBS, PWGSC and Communication Canada. Participants included representatives of the following key federal institutions that advertise in the media: Human Resources Development Canada, Industry Canada, Health Canada, Canada Post Corporation and Canadian Heritage. A representative of Justice Canada also attended. The second meeting, planned for June 2004, was to include members of the APF, the ARC and the QCNA but was postponed because the new advertising management framework was not yet well defined.

The APF informs us that the tools and mechanisms for ensuring conformity with the *Official Languages Act* are not fully understood by those involved in the advertising process.

The viability of the minority press is undermined by placing a bilingual advertisement in a majority newspaper, instead of a unilingual one in an equivalent official language minority newspaper. According to the APF, it is possible the public will find nothing of value or interest in official language minority newspapers if federal institutions do not use these media for their advertising. The APF believes the interdepartmental study group on media use ought to provide a forum for discussing irritants and interpreting the requirements of the Act.

The QCNA attributes its resource problems in part to inequity in federal funding. The Association believes it needs to provide more service to its members and has a goal of working with the APF and the ARC. The Association would like to see more research on the Anglophone market in Quebec, including the newspaper and community radio markets. The QCNA believes the situation could be improved by providing federal institutions with better planning tools.

Status of Recommendation 16: partially implemented.

Recommendation 17

15

The Commissioner of Official Languages recommends that the Department of Canadian Heritage, by March 31, 2003, add a component on media use to its guide on the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*.

Canadian Heritage was already updating its Coordinators' Guide on Implementation of sections 41 and 42 of the *Official Languages Act* (September 2003) at the time of our November 2002 study. The revised guide now includes a component on the use of the official language minority media. The section on Official Languages and Communications sets out the requirements of sections 11 and 30 of the Act, explains the government's Communications Policy and includes references to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The subsection on Publicity refers to sections 11 and 30 and highlights the requirement to ensure that media purchases of space and time include media buys that serve the Anglophone and Francophone minority communities.

Status of Recommendation 17: implemented.

Recommendation 18

The Commissioner of Official Languages recommends that the Department of Canadian Heritage, by March 31, 2003, implement a monitoring system to ensure that federal institutions comply with the provisions of Part VII of the *Official Languages Act* in their communication activities.

Part VII of the Act deals with the advancement of English and French. Canadian Heritage officials believe their mandate does not extend to ensuring compliance with the provisions of Part VII of the *Official Languages Act* in the communication activities of federal institutions. The Department requests that institutions responsible under the ministerial accountability framework for implementing Part VII report to it annually on results achieved, including use of the minority media. Summaries of the achievements are presented in the report that the Department tables each year to Parliament. By placing the emphasis on anticipated results, Canadian Heritage helps equip responsible institutions with the necessary follow-up mechanisms to strengthen the fulfillment of their commitments. Moreover, the Department encourages these institutions in various ways to use the minority media.

This assertion notwithstanding, we believe the responsibility for co-ordination assigned to Canadian Heritage under Part VII of the *Official Languages Act* also includes monitoring to ensure that federal institutions respect the government's commitment to enhance the vitality of official language minority communities by using the minority media.

Status of Recommendation 18: partially implemented.

COMPLAINTS ANALYSIS

Our November 2002 report included data on complaints received by OCOL from 1998 to 2001. The study has now been updated to include complaints received in 2002 and 2003 (see Appendix Tables).

Table B shows that the number of admissible advertising-related complaints received was higher in 2002 (166 complaints) than in 2001 (121 complaints). Figures for 2003 are encouraging, showing 42 percent fewer advertising-related complaints (96) than in 2002. Advertising-related complaints are also decreasing as a proportion of all admissible complaints. The number received in 2003 represented 13 percent of all admissible complaints, compared with 22 percent in 1998, when they were at their highest level. Although data for the first half of 2004 show a continuing downward trend, we are unable to tell whether the complaints decreased because the number of newspaper advertisements also went down or because the *Official Languages Act* was being respected.

Table C shows that Nova Scotia remains the province having the highest number of overall advertising-related complaints.

Table D indicates that Air Canada, the Halifax International Airport Authority and Human Resources Skills and Development Canada (formerly Human Resources Development Canada) are the institutions most frequently cited in advertising-related complaints.

Table E shows complaints filed under section 11 of the *Official Languages Act*. The number is significant, considering that section 11 requires the use of print media whenever possible.

CUTBACKS AND MORATORIUM ON GOVERNMENT OF CANADA ADVERTISING

On March 15, 2004, the Minister of Public Works and Government Services Canada announced a moratorium on all Government of Canada advertising activities until June 1, 2004. As well, there was to be a 15% reduction in media placement expenses from the 2002–2003 level, amounting to some $83 million. The lower expenditure ceiling was to be maintained at approximately $70.55 million a year until fiscal 2006–2007.

We do not question the government's decision to adopt these measures. Our interest in this matter is to highlight the impact of such decisions on the government's commitment outlined in section 41 of the *Official Languages Act* to enhance the vitality of official language minority communities.

Following the government's announcement, the APF, the ARC and the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) made a presentation to the House of Commons Standing Committee on Official Languages. They were concerned about the negative impact of the government advertising management review on advertising revenues as well as on the very survival of their member newspapers and community radio stations. The QCNA wrote the Committee expressing the same concerns. In response, Committee members expressed the view that this action by the government jeopardized the survival of the official language minority media. They believed the minority media should not be treated according to the same rules as mainstream media, adding that the government's review of its advertising management framework should not be detrimental to official language minority communities. The Committee recommended that the Government of Canada set aside a minimum of 5.4 percent of its media buys for the official language minority media—a figure that corresponds to the relative weight of the minority Anglophone and Francophone communities in Canada. The Committee further recommended that PWGSC comply fully with the *Official Languages Act* and the requirements set out in the Communications Policy by accounting for its purchase of space and time in the official language minority media.

It is almost impossible to attach a dollar figure to the impact of the moratorium on the official language minority press, because other factors also contribute to the plight of official language minority newspapers. Some were already suffering losses prior to the moratorium. Faced with this difficulty, Canadian Heritage and the APF agreed that the Department would offer its support by reviewing the operation of official language minority newspapers. Canadian Heritage, in co-operation with the APF, wants to understand the full extent of the problem and work on solutions. The same approach is being used in addressing the concerns of the ARC. The primary objective in both cases is to help maintain the viability of the media, and Canadian Heritage has funded projects to meet this goal.

Canadian Heritage points out that the support it provides to the official language minority media is not related to the moratorium. Within the context of its Official Language Communities Development Program, the Department has worked for several years with the minority media groups so that they can equip their members with the necessary administrative and organizational tools to help them avoid the financial difficulties caused by local market fluctuations. Also, certain official language minority weeklies receive additional support through the Publications Assistance Program.

The importance of the media's contribution to the vitality of the official language minority communities should not be underestimated. In imposing the moratorium, the government failed to assess the potential impact of its decision on the very survival of media outlets serving these communities—a government commitment in Part VII of the *Official Languages Act*.

CONCLUSION

Of the 18 recommendations addressed to the federal institutions concerned, only five have been fully implemented to date. One has not been implemented, three have been only partially implemented, and implementation of the remaining nine is under way. Section 23 of the Communications Policy specifies which sections of the *Official Languages Act* apply to advertising and provides greater clarity by stipulating that media buys must include the purchase of advertising space and time in media serving a community's official language minority. There is now an official languages clause in PWGSC's contract with the Agency of Record and in the National Standing Offer for Advertising, while Canadian Heritage's guide to implementation of Part VII now contains a component on media use.

The nine outstanding recommendations are aimed at ensuring that responsible managers have the information and tools they require to carry out their official languages responsibilities. PWGSC's Advertising Guide has been amended to distinguish between sections 11 and 30 of the Act, but has yet to include a definition of "equivalent publication". In our view, PSHRMAC and the Department of Canadian Heritage do not do sufficient monitoring to ensure respect of official languages policies as they relate to the use of the media.

We are disappointed the actions required for improving the advertising management framework are still ongoing in some cases. The changes in responsibilities stemming from government restructuring took place well after our November 2002 report was published.

In some ways, the moratorium on government advertising and the reaction of the official language minority media associations have helped increase movement on these issues. We believe that actions currently under way are steps in the right direction and, once completed, should serve to improve the advertising management framework.

The road to recovery has been slow. It is time to pick up the pace and ensure that those responsible for advertising are adequately informed of their official languages responsibilities and have the resources to meet their obligations.

APPENDIX TABLES

Complaints filed with the office of the Commissioner of Official Languages regarding advertisements not placed in official language minority press, 1998–2003

A – By Language and Year

Year	French language	English language
1998	273	11
1999	256	8
2000	170	9
2001	111	10
2002	158	8
2003	92	4
1998–2003	1,060 (95.5%)	50 (4.5%)
Total	1,110	

Note:
The total number of complaints (1,110) concerning this issue represents 17% of all admissible complaints received between 1998 and 2003. Of the total number, 736 (66.3%) complaints were deemed founded, 218 (19.6%) unfounded and 77 (6.9%) are still under investigation. The investigation for the remaining complaints were interrupted for various reasons.

B – By Year and Language, as share of total

Year and language	Number	Share of total (%)
1998	284	
Francophone	273	96.1
Anglophone	11	3.9
1999	264	
Francophone	256	97.0
Anglophone	8	3.0
2000	179	
Francophone	170	95.0
Anglophone	9	5.0
2001	121	
Francophone	111	91.7
Anglophone	10	8.3
2002	166	
Francophone	158	95.2
Anglophone	8	4.8
2003	96	
Francophone	92	95.8
Anglophone	4	4.2

C – Origin of Complaints by Province

Year and province	Number	Share of total (%)
1998		
Ontario (excluding NCR*)	75	27.5
Nova Scotia	64	23.4
Saskatchewan	53	19.4
Prince Edward Island	41	15.0
Alberta	21	7.7
1999		
Nova Scotia	61	23.8
Ontario (excluding NCR)	52	20.3
Prince Edward Island	46	18.0
Alberta	39	15.2
Saskatchewan	29	11.3
2000		
Nova Scotia	60	35.3
Ontario (excluding NCR)	34	20.0
Prince Edward Island	21	12.4
Alberta	21	12.4
Saskatchewan	13	7.6
British Columbia	13	7.6
2001		
Nova Scotia	47	42.3
Ontario (excluding NCR)	43	38.7
Prince Edward Island	10	9.0
Alberta	8	7.2
2002		
Nova Scotia	52	31.0
Prince Edward Island	30	18.0
Alberta	15	9.0
Ontario (excluding NCR)	15	9.0
Quebec	10	6.0
2003		
Nova Scotia	38	40.0
Prince Edward Island	25	26.0
Alberta	8	8.0

*NCR = National Capital Region

D – By Institution (Most Frequently Cited)

Year and agency	Number	Share of total (%)
1998 (total of 284 complaints)		
Air Canada (including regional carriers)	90	32.0
Human Resources Development Canada	24	8.4
Fisheries and Oceans Canada	15	5.3
Business Development Bank of Canada	14	4.9
National Defence	12	4.2
Public Works and Government Services Canada	11	3.9
Agriculture and Agri-Food Canada	9	3.2
Canadian National	7	2.5
1999 (total of 264 complaints)		
Air Canada (including regional carriers)	61	23.1
Human Resources Development Canada	44	16.7
Canada Investment and Savings	24	9.1
Atlantic Canada Opportunities Agency	11	4.2
Business Development Bank of Canada	7	2.7
Fisheries and Oceans Canada	7	2.7
2000 (total of 179 complaints)		
Air Canada (including regional carriers)	32	17.9
Halifax International Airport Authority	17	9.5
Human Resources Development Canada	13	7.3
Canada Post Corporation	11	6.1
Canada Mortgage and Housing Corporation	8	4.5
Canadian National	8	4.5
National Defence	8	4.5
Elections Canada	7	3.9
2001 (total of 121 complaints)		
Human Resources Development Canada	17	14.0
Halifax International Airport Authority	15	12.4
Industry Canada	9	7.4
Air Canada (including regional carriers)	8	6.6
Solicitor General of Canada	5	4.1
2002 (total of 166 complaints)		
Air Canada (including regional carriers)	25	15.1
National Defence	11	6.6
Canadian Tourism Commission	9	5.4
Health Canada	7	4.2
Halifax International Airport Authority	6	3.6
Human Resources Development Canada	5	3.0
Natural Resources Canada	5	3.0
2003 (total of 96 complaints)		
Air Canada (including regional carriers)	9	9.3
Halifax International Airport Authority	9	9.3
Human Resources Development Canada	7	7.3
Agriculture and Agri-Food Canada	6	6.3
Export Development Canada	5	5.2
Parks Canada Agency	5	5.2

E. By Pertinent Provision of the *Official Languages Act*

Provision	Complaints concerning failure to publish in the minority Francophone press	Complaints concerning failure to publish in the minority Anglophone press
1998		
Section 11	51	5
Section 30	220	6
Section 11 or 30	2	0
Total	**273**	**11**
1999		
Section 11	18	2
Section 30	237	6
Section 11 or 30	1	0
Total	**256**	**8**
2000		
Section 11	16	3
Section 30	152	6
Section 11 or 30	2	0
Total	**170**	**9**
2001		
Section 11	19	1
Section 30	92	9
Section 11 or 30	0	0
Total	**111**	**10**
2002		
Section 11	17	4
Section 30	131	3
Section 11 or 30	10	1
Total	**158**	**8**
2003		
Section 11	12	2
Section 30	74	2
Section 11 or 30	6	0
Total	**92**	**4**

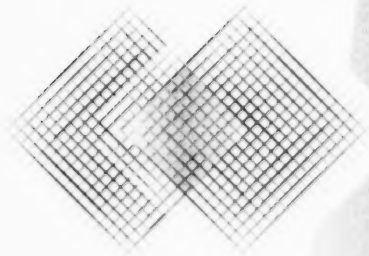
Note:
The provisions of sections 11 and 30 are outlined in the introduction.

Commissariat aux langues officielles
Office of the Commissioner of Official Languages

Utilisation

de la presse de langue officielle minoritaire par les institutions fédérales

Suivi



Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles, composez sans frais le 1 877 996-6368.
www.ocol-clo.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
Nº. de cat. : SF31-65/2004
ISBN : 0-662-68650-0
OCOL-CLO PP003-01-2005

Pour une liste des erreurs ou omissions dans la présente publication trouvées après impression, veuillez visiter notre site Web à l'adresse www.ocol-clo.gc.ca.

RÉSUMÉ

Le gouvernement du Canada communique de diverses façons avec les Canadiens et les Canadiennes. Ces communications prennent souvent la forme d'avis ou d'annonces dans les médias.

La *Loi sur les langues officielles* établit les règles sur les communications en français et en anglais. Dans une région donnée, lorsque le message est publié en vertu d'une loi du Parlement, le gouvernement doit faire paraître ses avis et annonces dans au moins une publication largement diffusée. La *Loi* prévoit également que, là où c'est possible, les messages doivent être publiés en français et en anglais dans des publications distinctes d'expression française et d'expression anglaise. Dans les cas où cela n'est pas possible, un message bilingue doit être publié dans la publication largement diffusée. Pour toute autre communication, la *Loi* prévoit que les institutions fédérales qui communiquent avec le public dans les deux langues officielles sont tenues d'utiliser les médias qui leur permettent d'assurer, en conformité avec les objectifs de la *Loi*, une communication efficace avec chacun dans la langue officielle de son choix. La *Loi sur les langues officielles* affirme, dans son préambule, l'engagement du gouvernement à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Après avoir reçu un grand nombre de plaintes dont la majorité étaient fondées, la commissaire aux langues officielles a publié une étude en novembre 2002 sur l'utilisation de la presse de langue officielle minoritaire par les institutions fédérales. Les plaintes alléguaient que les institutions fédérales ne faisaient pas paraître leurs messages dans les journaux de langue officielle minoritaire comme elles le faisaient dans les grands journaux. Le nombre de plaintes était important, représentant 19 p. 100 de toutes les plaintes adressées au Commissariat aux langues officielles entre 1998 et 2001.

Selon les résultats de l'étude, la commissaire a formulé 18 recommandations qui visent à faire en sorte que les Canadiens et les Canadiennes reçoivent les communications émanant du gouvernement du Canada dans la langue officielle de leur choix. Le Commissariat a fait un suivi de la mise en œuvre des recommandations. Les résultats figurent dans le présent document *Utilisation de la presse de langue officielle minoritaire par les institutions fédérales : suivi.*

La mise en œuvre de chaque recommandation a été évaluée au moyen d'entrevues avec les représentants des institutions fédérales clés, responsables des politiques et des lignes directrices en matière de communication en ce qui a trait à la publicité, ainsi que grâce à l'étude des éléments de preuve et l'analyse des plaintes relatives à la publicité reçues en 2002 et 2003.

Sur les 18 recommandations adressées aux institutions fédérales concernées, cinq ont été entièrement mises en œuvre, trois ont partiellement été mises en œuvre et neuf sont encore en voie de mise en œuvre. Une n'a pas été mise en œuvre.

Un certain progrès a été réalisé dans la clarification des politiques et directives ayant trait aux exigences relatives aux langues officielles associées à la publicité, mais les mesures prises sont incomplètes. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas encore publié les directives sur les communications relativement à la publicité, aux partenariats, aux accords de collaboration et aux parrainages. Par ailleurs, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) n'a pas encore mis la dernière main à la partie de son guide sur la publicité qui traite des langues officielles.

Une autre mesure positive est l'addition de dispositions définissant les obligations relatives aux langues officielles dans les accords conclus avec des agences publicitaires ou des bureaux de placement média. Au cours des prochains mois, TPSGC offrira aux institutions fédérales ainsi qu'aux agences de publicité et de placement, une série de séances de formation sur la nouvelle procédure de gestion de la publicité, où il sera question des exigences de la *Loi sur les langues officielles*.

Il y a cependant encore beaucoup à faire. Les associations de presse doivent participer aux consultations sur les délais de publication. Une définition du concept d'équivalence de publication est nécessaire afin d'assurer que les deux langues officielles sont utilisées et présentées de façon égale dans toute publicité.

De plus, la commissaire est également préoccupée par le fait que l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) et le ministère du Patrimoine canadien ne surveillent pas suffisamment le respect de la conformité par les institutions fédérales des politiques relatives à l'utilisation des médias. Nous sommes d'avis que cette activité de surveillance est un élément essentiel de la vérification des résultats escomptés.

Un signe encourageant est la baisse de 42 p. 100 du nombre de plaintes relatives à la publicité reçues par le Commissariat de 2002 à 2003. La baisse est importante, mais il ne faut cependant pas conclure que le problème est réglé. L'enquête visant à préparer le rapport de suivi n'a pas permis de déterminer si le nombre de plaintes a diminué parce que le nombre d'annonces publicitaires dans les journaux a également diminué ou parce que la *Loi* était respectée. La Nouvelle-Écosse est la province qui a enregistré le plus grand nombre de plaintes en 2003, devant l'Île-du-Prince-Édouard.

Nous sommes déçus que les mesures nécessaires à l'amélioration du cadre de gestion de la publicité soient encore parfois en cours de réalisation, compte tenu du fait que les changements de responsabilité entraînés par la restructuration du gouvernement se sont produits en décembre 2003, bien après la publication de notre rapport en novembre 2002. Ce dont on a besoin maintenant, c'est d'un effort plus concerté pour la mise en œuvre accélérée des recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 2

I MISE EN ŒUVRE 4

II ANALYSE DES PLAINTES 18

III COMPRESSIONS BUDGÉTAIRES ET MORATOIRE SUR LA PUBLICITÉ DU GOUVERNEMENT DU CANADA 19

CONCLUSION 21

TABLEAUX EN ANNEXE
Plaintes adressées au Commissariat aux langues officielles concernant la publicité non parue dans les journaux de langue officielle minoritaire, 1998 à 2003 .. 22

A. PAR LANGUE ET PAR ANNÉE 22
B. PAR ANNÉE ET PAR LANGUE, SELON LA PROPORTION DU TOTAL 23
C. ORIGINE DES PLAINTES, PAR PROVINCE 24
D. PAR INSTITUTION (AYANT FAIT L'OBJET DU PLUS GRAND NOMBRE DE PLAINTES) 25
E. PAR ARTICLE DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* 26

INTRODUCTION

Lorsque le gouvernement du Canada publie une annonce ou un avis destiné au grand public, la *Loi sur les langues officielles* précise comment il doit s'y prendre pour ce faire. L'article 11 précise que si le message est publié en vertu d'une loi du Parlement, il doit paraître dans au moins une publication largement diffusée dans chacune des régions visées. Dans la mesure du possible, le message doit paraître dans des journaux distincts d'expression française et d'expression anglaise. Lorsqu'un seul journal est largement diffusé dans une région, le message doit paraître dans les deux langues.

Pour toute autre communication, l'article 30 de la *Loi* prévoit que les institutions fédérales qui communiquent avec le public dans les deux langues officielles sont tenues d'utiliser les médias qui leur permettent d'assurer, en conformité avec les objectifs de la *Loi*, une communication efficace avec chacun dans la langue officielle de son choix. La *Loi sur les langues officielles* affirme, dans son préambule, l'engagement du gouvernement à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Cet engagement est aussi énoncé dans la partie VII de la *Loi*.

Bien qu'une seule langue officielle soit d'usage majoritaire dans plusieurs régions du Canada, la plupart d'entre elles disposent de médias de langue officielle minoritaire qui communiquent dans l'une ou l'autre des langues officielles. La Politique de communication du gouvernement du Canada inclut, parmi les exigences de la politique, les obligations en matière de langues officielles et fournit des lignes directrices sur la publicité.

Plusieurs journaux de langue officielle minoritaire ont porté plainte à l'effet que les institutions fédérales n'ont pas publié d'annonces dans leurs journaux. Entre 1998 et 2001, les plaintes touchant la presse minoritaire représentaient 19 p. 100 de l'ensemble des plaintes jugées recevables par le Commissariat durant cette période.

En novembre 2002, le Commissariat publiait une étude sur l'utilisation de la presse de langue officielle minoritaire par les institutions fédérales. Cette étude s'accompagnait d'une série de 18 recommandations destinées à proposer au gouvernement un cadre de gestion plus efficace de sa publicité.

Le présent rapport de suivi porte sur la mise en œuvre de chacune des recommandations de la commissaire. Pour les fins du suivi, nous avons interrogé des fonctionnaires et examiné la documentation qui nous a été fournie. Plusieurs d'entre eux ont souligné un certain nombre

de mesures déjà en vigueur et d'autres qu'ils escomptent prendre au cours des prochains mois pour donner suite aux recommandations. Nous avons également tenu compte des commentaires obtenus dans le cadre de rencontres avec des représentants de l'Association de la presse francophone (APF) et de l'Association des journaux régionaux du Québec (AJRQ, également connue sous le nom Quebec Community Newspapers Association) au sujet de la mise en œuvre des recommandations.

Dans le cadre de notre suivi, nous avons pris connaissance du nouveau cadre de gestion de la publicité du gouvernement en voie d'élaboration par le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'organisme principalement responsable de la politique de communication du gouvernement. Nous avons aussi examiné toutes les plaintes en matière de publicité adressées au Commissariat en 2002 et 2003.

Enfin, nous nous sommes intéressés au moratoire sur la publicité du gouvernement du Canada annoncé le 15 mars 2004 par le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le moratoire devait s'appliquer jusqu'au 1er juin 2004. De plus, il devait y avoir une réduction de 15 p. 100 des dépenses en matière de placement média par rapport aux dépenses de 2002-2003, ce qui représentait quelque 83 millions de dollars. Le seuil réduit de ces dépenses devait être maintenu à environ 70,55 millions de dollars par an jusqu'à l'exercice 2006-2007.

Nous évaluons, dans les pages qui suivent, la mise en œuvre de chacune des recommandations formulées dans le rapport publié par la commissaire en novembre 2002.

LA MISE EN ŒUVRE

La responsabilité de la mise en œuvre de nos recommandations a évolué en fonction des changements provoqués par la restructuration du gouvernement du Canada annoncée le 12 décembre 2003. Les recommandations 6, 7 et 8, dont la concrétisation incombait au départ à Communication Canada, sont désormais du ressort de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Quant aux recommandations 3, 4, 10 et 14, ce n'est plus le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), mais l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) qui s'en chargera.

Politique, procédures et lignes directrices concernant les communications du gouvernement du Canada

Recommandation 1

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, accordent plus d'importance à la question des obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles,* c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé et en y précisant le droit des Canadiens et des Canadiennes de recevoir les communications émanant du gouvernement fédéral dans la langue officielle de leur choix.

Commentant notre rapport d'étude initial de novembre 2002, le SCT a souligné le fait que le paragraphe 23 des Exigences de la politique énoncées dans la Politique de communication renvoie aux obligations énoncées aux articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. Ce paragraphe précise également l'obligation d'inclure les médias desservant la minorité linguistique. Par ailleurs, au paragraphe 2 de l'Énoncé de politique et à l'alinéa 1a) et au paragraphe 4 des Exigences de la Politique de communication, il est question des dispositions linguistiques découlant de la *Charte canadienne des droits et libertés* et notamment du droit des citoyens de communiquer avec le gouvernement dans l'une ou l'autre langue. Il y est aussi question de l'obligation de respecter les politiques du Conseil du Trésor en matière de langues officielles.

Nous avons constaté que ces assertions sont exactes. Nous reconnaissons que la Politique de communication n'est pas une politique sur les langues officielles. Elle est plutôt un appui et un complément à la politique au sens où elle n'empiète pas sur une sphère de compétence qui n'est pas la sienne et qui revient à bon droit aux politiques sur les langues officielles, qui sont beaucoup plus explicites. Compte tenu de cette explication, nous estimons que l'intention de la recommandation ci-dessus est respectée.

Suivi de la recommandation 1 : recommandation mise en œuvre.

Recommandation 2

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que, là où il y a mention d'obligations linguistiques, la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, renvoient le lecteur aux articles/chapitres/lignes directrices pertinents des politiques du Conseil du Trésor, de la *Loi sur les langues officielles* ou du *Règlement sur les langues officielles.*

L'exigence n° 23 de la Politique de communication renvoie le lecteur aux articles pertinents de la *Loi sur les langues officielles*. Elle précise également que l'on doit prévoir l'achat de temps et d'espace dans les médias desservant les communautés de langue officielle minoritaire.

Le SCT revoit son approche concernant les lignes directrices relatives à la Politique de communication. Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour renouveler et codifier les différentes politiques du Conseil du Trésor, le Secrétariat tiendra compte des considérations relatives aux langues officielles dans toutes les lignes directrices qui seront élaborées à l'avenir, comme il se doit.

Suivi de la recommandation 2 : recommandation partiellement mise en œuvre.

Politiques du Conseil du Trésor sur les langues officielles

Recommandation 3

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la politique sur les communications avec le public de façon à y inclure davantage de précisions sur les obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et d'y aborder directement l'utilisation des médias.

En réponse à l'étude initiale de novembre 2002, le SCT a fait remarquer que la politique sur l'utilisation des médias a précisément trait aux obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. En commentant ce rapport de suivi, le Bureau du Conseil privé a confirmé l'avis de l'AGRHFPC selon laquelle les responsabilités du Conseil du Trésor ne comprennent pas la partie II (article 11) de la *Loi*, tel que suggéré par notre rapport. Nous désirons souligner que la politique actuelle sur l'utilisation des médias, qui fait partie du module sur les langues officielles du Manuel du Conseil du Trésor, traite effectivement des obligations découlant de l'article 11 de la *Loi* en plus de celles de l'article 30. L'AGRHFPC, désormais chargée de la mise en œuvre de la recommandation 3, nous a informés que cette politique fera

dorénavant partie de la politique des langues officielles sur la communication avec le public et la prestation des services qui est présentement en voie de révision par l'Agence. Les articles 11 et 30 ont une importance particulière relativement à l'utilisation des médias. Nous sommes d'avis que l'AGRHFPC devrait consulter le ministère de la Justice sur cette question dans le cadre de son processus de révision.

L'AGRHFPC a expliqué qu'elle cherche à simplifier ses documents de politique et les rendre plus courts, plus accessibles et mieux adaptés à Internet. On met l'accent sur la clarté. Les détails quant à la façon d'appliquer les politiques seront fournis au moyen d'hyperliens vers différents outils, tels que les notes au lecteur.

L'AGRHFPC indique qu'elle est en train de réviser la politique sur les communications avec le public, la politique sur l'usage des langues officielles dans les sites électroniques et la politique sur l'usage des langues officielles dans les communications électroniques. Des versions provisoires ont été rédigées. Une procédure de consultation en direct, ainsi qu'en personne, a été entreprise avec la participation des institutions fédérales, dont le Commissariat aux langues officielles, et ce, dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la politique. C'est dans ce contexte que l'Agence a tenu compte des recommandations formulées dans le rapport de novembre 2002 de la commissaire sur l'utilisation de la presse de langue officielle minoritaire par les institutions fédérales ainsi que des recommandations faisant suite à d'autres études du Commissariat. Cet examen fait partie du plan d'action quinquennal du gouvernement du Canada pour les langues officielles. Les besoins ont été hiérarchisés, et la première étape porte sur les changements stratégiques à apporter à la gestion des ressources humaines, y compris des révisions dans le domaine de la langue de travail, entre autres.

Suivi de la recommandation 3 : recommandation en voie de mise en œuvre.

Recommandation 4

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, des mesures de vérification pour voir à l'application du volet des politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor portant sur la publicité et d'effectuer des vérifications périodiques.

L'AGRHFPC nous a informés qu'elle est en train d'élaborer des indicateurs de rendement et des instruments qui aideront les institutions à mesurer leur propre rendement relativement à la mise en œuvre des politiques sur les langues officielles. Il s'agit de mettre l'accent sur les résultats escomptés. Un comité interne se penche sur cette question. La première étape consiste à faire approuver la politique eu égard au moment et à la façon de mesurer les résultats. Il faut ensuite élaborer des indicateurs de rendement, puis déterminer le mode d'évaluation. Une

base de données a été mise sur pied pour renfermer toutes les recommandations concernant les institutions formulées par les comités parlementaires et le Commissariat aux langues officielles. Cette base de données fournira l'information nécessaire aux suivis à assurer. Les instruments de vérification dépendront en fin de compte de l'approbation de la politique après révision. La révision des politiques et l'amélioration de la capacité de vérification sont issues du *Plan d'action du gouvernement pour les langues officielles*.

Nous estimons que l'AGRHFPC doit non seulement fournir des indicateurs de rendement et des instruments de mesure aux institutions fédérales, mais qu'elle est également chargée de veiller à ce que les problèmes récurrents soient circonscrits et corrigés grâce à un système de suivi et de contrôle efficace. Selon nous, l'Agence a un rôle à jouer à cet égard et elle doit s'assurer que les politiques produisent les résultats escomptés.

L'AGRHFPC nous indique qu'elle dispose d'un programme de vérification sur les langues officielles et qu'elle effectuera un suivi de la conformité à l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*. L'Agence n'a toutefois pas indiqué quand ce suivi sera effectué.

7

Suivi de la recommandation 4 : recommandation en voie de mise en œuvre.

Recommandation 5

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales à élaborer des procédures internes pour aider leurs gestionnaires à appliquer la Politique de communication du gouvernement du Canada dans le cadre du fonctionnement de leur institution.

En réponse à notre étude de novembre 2002, le SCT a rappelé les procédures prévues dans la Politique de communication que les institutions doivent appliquer. Quant aux procédures internes des ministères, le SCT estime que cette question est du domaine de chaque institution, pourvu que les procédures qu'elles élaborent pour leur propre fonctionnement remplissent les conditions de la Politique de communication. Le SCT reste d'avis qu'il n'a pas le pouvoir d'intervenir à cet égard.

Le SCT considère que ce sont les institutions qui sont les mieux placées pour déterminer si elles doivent établir des procédures internes pour aider leurs gestionnaires à appliquer la Politique de communication (ou toute autre politique du Conseil du Trésor). Le SCT ne cesse d'encourager l'adoption de bonnes pratiques de gestion.

Comme nous l'avons souligné dans notre premier rapport, même si nous convenons que la question des procédures internes relève de l'institution concernée, nous croyons

que le SCT doit néanmoins encourager les institutions à élaborer les procédures convenant à leur situation particulière. De cette façon, il est plus probable que les gestionnaires entérineront les politiques établies.

La commissaire maintient donc la recommandation susmentionnée.

Suivi de la recommandation 5 : recommandation non mise en œuvre.

Guide sur la publicité

Recommandation 6

La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada, en s'inspirant des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'utilisation des médias, d'apporter, d'ici le 31 mars 2003, les correctifs qui s'imposent au *Guide sur la publicité*, pour préciser la distinction entre les obligations qui découlent de l'article 11 et celles qui découlent de l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*.

Lorsque Communication Canada a reçu notre rapport d'étude initial en novembre 2002, le Guide était déjà en cours de révision. L'organisme a déclaré qu'il donnerait suite à l'affaire de concert avec le Commissariat et le SCT et qu'il tiendrait compte des lignes directrices du SCT en matière de publicité, qui devaient être publiées dans le cadre de la Politique de communication.

Le Guide, dont la responsabilité incombe désormais à TPSGC, est toujours en cours de révision. Une mise à jour, intitulée « La publicité au gouvernement du Canada – Guide d'orientation 2003-2004 », fait désormais la distinction entre les articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. Cette même distinction se trouve dans la version électronique du Guide faisant partie de la trousse d'outils sur la publicité de TPSGC, ainsi que sur son site extranet sur la publicité. Le renvoi à l'article 30 prévoit que, si la demande le justifie, les médias doivent permettre des communications efficaces avec la population dans la langue privilégiée par celle-ci.

Nous estimons qu'il faudrait ajouter un renvoi au *Règlement sur les langues officielles* pour clarifier la notion de « demande » et éviter tout malentendu. Il devrait aussi y avoir un renvoi au paragraphe 23 de la Politique de communication eu égard à l'achat d'espace et de temps de publicité dans les organes d'information des collectivités de langue officielle minoritaire. TPSGC nous informe qu'il effectuera une mise à jour de son site extranet afin d'y inclure ces renvois et qu'il en fera de même pour tout autre guide éventuel du Ministère portant sur la publicité.

Suivi de la recommandation 6 : recommandation mise en œuvre.

Recommandation 7

La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada de définir dans son *Guide sur la publicité*, d'ici le 31 mars 2003, le concept d'*équivalence de publication*.
(Voir suivi des recommandations 7 et 8)

Recommandation 8

La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada de modifier, d'ici le 31 mars 2003, son interprétation d'*équivalence de publication* pour tenir compte des hebdomadaires.

En ce qui concerne les médias imprimés, le Commissariat estime que les hebdomadaires de langue minoritaire constituent un mode de communication efficace en raison du caractère relativement permanent des annonces imprimées et de leur accessibilité à long terme et parce que les hebdomadaires ont un bon taux de pénétration du marché et jouissent d'un grand lectorat.

Communication Canada a répondu à notre étude de novembre 2002 en déclarant qu'il définirait la notion d'équivalence de concert avec le Commissariat et le SCT. TPSGC, désormais responsable de la mise en œuvre des recommandations ci-dessus, s'est attaché à définir cette notion et a organisé des réunions à ce sujet avec la nouvelle agence attitrée, qui est autorisée à acheter du temps et de l'espace publicitaires dans les médias pour le compte du gouvernement. Le Ministère a également eu des entretiens avec l'Association de la presse francophone, l'Association des radios communautaires et le Commissariat pour mieux définir le concept de l'équivalence de publication. Le Commissariat a aussi consulté l'AGRHFPC à cet égard.

L'APF a remis à TPSGC un document indiquant sa position sur l'équivalence en matière de publicité. Selon l'APF, lorsqu'une institution se sert de la presse de langue officielle majoritaire pour communiquer avec la population, elle devrait se servir de la presse de langue officielle minoritaire pour communiquer le message à la population de langue officielle minoritaire. Elle ne devrait pas automatiquement supposer que la minorité linguistique lit la presse de la majorité.

Parmi les préoccupations qu'elle y formule, il y a la publicité destinée aux collectivités de langue officielle minoritaire. Au-delà des obligations précises découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, la partie VII de la *Loi* définit l'engagement du gouvernement du Canada à revitaliser les minorités francophones et anglophones canadiennes et à soutenir leur développement. C'est ainsi que les institutions fédérales peuvent prendre des initiatives de communication visant les collectivités de langue officielle minoritaire sans avoir à

communiquer avec la majorité linguistique. L'APF estime que le gouvernement devrait faire preuve de souplesse lorsqu'un programme ou une activité vise précisément les francophones et permettre la parution de messages publicitaires uniquement dans les journaux ou sur les radios de langue française, sans équivalent du côté anglophone.

L'APF prépare aussi des suppléments nationaux en français seulement et elle les publie dans les hebdomadaires de langue française. Lorsque nous avons rencontré l'APF, celle-ci a soulevé la question du refus de certaines institutions fédérales de faire paraître des messages publicitaires dans les suppléments nationaux sans équivalent du côté anglophone.

Nous sommes d'avis qu'il n'est pas nécessaire de prévoir de contrepartie du côté anglophone s'il peut être clairement démontré que le message vise une population précise dont la langue privilégiée est le français. Cette exemption s'applique lorsque le message de l'institution fédérale doit intéresser spécifiquement les francophones (c'est-à-dire qu'il est uniquement destiné à cette population) et ne comporte pas d'élément à caractère général. Il en va de même pour les messages destinés à une population dont la langue privilégiée est l'anglais. Cependant, dans l'un et l'autre cas, il faut déterminer la situation avec prudence.

Nous avons aussi rencontré l'Association des journaux régionaux du Québec (AJRQ). L'AJRQ estime de son côté que les agences de placement média ont parfois de la difficulté à trouver l'équivalent d'un quotidien et ont tendance à publier des avis bilingues dans le journal de la majorité linguistique. Les associations de presse peuvent être des intermédiaires utiles à cet égard et faciliter le choix des journaux les plus susceptibles de rejoindre la population visée.

Suivi des recommandations 7 et 8 : recommandations en voie de mise en œuvre.

Contrats avec les agences de publicité et de placement média

Recommandation 9

La commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, une clause linguistique et de l'insérer dans tous les contrats signés à l'avenir avec les agences de publicité ou de placement.

L'examen de l'offre à commandes nationale pour la publicité du Ministère révèle que l'on y tient compte des exigences en matière de langues officielles. L'annexe A (énoncé de travail) et l'annexe C (Annexe 1–Procédures de commandes subséquentes à une offre à commandes) comportent les dispositions utiles de la *Loi sur les langues officielles* parmi les politiques et les lois que l'entrepreneur doit respecter dans le cadre des services et des produits qu'il fournit pour le

gouvernement du Canada. La section de l'annexe A concernant les services de médias prévoit que la conception et la révision de produits destinés aux médias doivent être faites dans les deux langues officielles et que les plans de communication avec les médias doivent être élaborés conformément à la *Loi*. L'annexe C (annexe 1) prévoit également que les plans de communication avec les médias doivent respecter les articles 11 et 30 de la *Loi*.

Le contrat avec l'agence de référence prévoit, parmi les règles de fonctionnement, que les services doivent être fournis également en français et en anglais et traduire les intérêts du secteur public. Dans la partie réservée à la portée du travail, on indique que l'agence de référence doit fournir des services dans les deux langues officielles, selon les besoins du gouvernement du Canada, des médias et des agences de création publicitaire.

Nous reconnaissons qu'il n'y a peut-être pas lieu d'énoncer ici les exigences en matière de langues officielles. Il est noté que des séances de formation sont prévues pour les institutions fédérales et les agences de publicité et de placement.

Suivi de la recommandation 9 : recommandation mise en œuvre.

11

Recommandation 10

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales dont l'employeur n'est pas le Conseil du Trésor, et les institutions privatisées qui sont assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, à insérer une clause linguistique dans tous les contrats signés à l'avenir avec leur agence de publicité et/ou de placement.

Dans sa réponse au rapport que nous avons publié en novembre 2002, le SCT a déclaré qu'il n'est pas autorisé à préciser les procédures applicables dans ce cas. Il estimait donc ne pas être en mesure de donner suite à cette recommandation telle qu'elle est formulée. La Direction générale des langues officielles du SCT a cependant déclaré qu'elle était disposée à rappeler aux institutions qu'elles doivent prendre les mesures utiles pour se conformer aux principes énoncés dans les politiques du Conseil du Trésor.

L'AGRHFPC, qui est le nouvel organisme responsable, nous a informés que les politiques révisées sont axées sur les résultats. L'Agence estime que l'esprit de la recommandation 10 sera respecté dans le sens que la politique révisée sur les communications avec le public et la prestation des services mettra l'accent sur ce que doivent faire les institutions afin de respecter leurs obligations en matière de langues officielles.

Suivi de la recommandation 10 : recommandation en voie de mise en œuvre.

Recommandation 11

La commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada de modifier, d'ici le 31 décembre 2002, son contrat avec Média I.D.A. Vision de façon à y inclure une clause qui précise que l'agence doit tenir à jour la liste des journaux francophones et anglophones reconnus à l'échelle du pays ainsi que les régions desservies par ces journaux.

Le contrat conclu avec l'agence de référence actuelle comporte une clause qui stipule que l'agence doit dresser une liste complète des journaux publicitaires dans les deux langues officielles, qui sera mise à la disposition du responsable du programme et des organismes de planification sur demande.

Nous supposons que cela signifie que la liste inclura les publications des deux groupes linguistiques et nous proposons à TPSGC de modifier la clause en conséquence.

Suivi de la recommandation 11 : recommandation mise en œuvre.

12

Recommandation 12

La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada d'informer les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qu'une liste de journaux existe et de leur expliquer comment procéder pour se la procurer.

Les renseignements relatifs aux journaux disponibles seront fournis par l'intermédiaire de la nouvelle agence de référence, qui est actuellement en période de transition. Les renseignements utiles seront transmis par l'ancienne agence de référence. Pour l'instant, les listes sont périmées. TPSGC nous a informés que des listes mises à jour pourraient être fournies au moment des séances d'information qu'il compte offrir sur le nouveau cadre de gestion en matière de publicité.

TPSGC nous fait valoir que, bien que les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* soient encouragées à respecter les principes de la Politique de communication, elles ne sont pas tenues de se conformer aux exigences de cette politique ni à celles de la politique sur les services communs. Elles sont donc directement responsables de la planification de leurs activités de publicité, y compris la sélection des agences de publicité, qui tiennent à jour des listes des journaux nationaux et internationaux.

Suivi de la recommandation 12 : recommandation en voie de mise en œuvre.

Partenariat

Recommandation 13

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement accordent plus d'importance à la question de partenariat relativement à la publicité et aux obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé.

En novembre 2002, le SCT nous a informés que les lignes directrices relatives aux partenariats, aux accords de collaboration et aux initiatives de commandite seraient publiées dans le cadre de la Politique de communication bien avant le 31 mars 2003. Les lignes directrices relatives à la publicité devaient, elles aussi, être publiées dans le cadre de la Politique de communication avant cette date et elles étaient censées tenir compte des obligations linguistiques découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. Elles ne remplaceraient cependant pas la politique sur l'utilisation des médias, qui fait partie du cadre de la politique sur les langues officielles dont l'administration relève maintenant de l'AGRHFPC.

13

Comme il l'a déjà été mentionné, le SCT revoit son approche concernant les lignes directrices relatives à la Politique de communication dans le cadre des efforts qu'il déploie pour renouveler et codifier l'ensemble des politiques du Conseil du Trésor. Le Secrétariat tiendra compte des considérations relatives aux langues officielles dans toutes les lignes directrices qui seront élaborées à l'avenir.

Suivi de la recommandation 13 : recommandation en voie de mise en œuvre.

Recommandation 14

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la politique sur les communications avec le public pour y préciser les obligations linguistiques des institutions fédérales dans des situations de partenariat.

En novembre 2002, le SCT a convenu qu'il serait utile de préciser les obligations des institutions fédérales dans le cadre de partenariats. Il a donc proposé d'intégrer cette mesure dans l'examen de la politique sur les langues officielles.

Comme nous l'avons dit, cet examen est en cours à l'AGRHFPC. Le SCT a également tenu compte de cet aspect dans l'élaboration des lignes directrices relatives aux partenariats, aux accords de collaboration et aux initiatives de commandite dans le cadre de la Politique de communication.

Suivi de la recommandation 14 : recommandation en voie de mise en œuvre.

Incidences des dates de tombée pour la publicité dans les différents journaux

Recommandation 15

La commissaire aux langues officielles recommande aux institutions touchées par les dates de tombée pour la publicité dans les différents journaux minoritaires d'organiser, d'ici le 31 mars 2003, des rencontres exploratoires avec des représentants de l'Association de la presse francophone et de la Quebec Community Newspapers Association dans le but de trouver des solutions qui leur permettront de respecter, en tout temps, leurs obligations linguistiques en vertu des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*.

Aucune réunion n'a encore eu lieu au sujet de cette recommandation.

Bien qu'il ne soit pas uniquement responsable de la mise en œuvre de la recommandation ci-dessus, TPSGC assume un rôle de leadership afin d'en faciliter son application en coordonnant l'information et les séances de formation sur le nouveau processus de gestion de la publicité. Le Ministère a l'intention d'inviter l'APF à s'adresser aux fonctionnaires fédéraux, lors d'une de ces séances, pour leur parler de la publicité dans les médias de langue officielle minoritaire. Cet exposé permettra aux institutions fédérales de mieux comprendre le réseau de journaux de la minorité francophone et de découvrir les avantages de la publicité dans la presse de langue officielle minoritaire. Il y aurait lieu que TPSGC offre la même possibilité à la Quebec Community Newspapers Association (AJRQ). Le Ministère se dit d'accord que toute invitation lancée à l'APF et à l'Association des radios communautaires (ARC) de participer aux séances de formation sur la publicité doit aussi être lancée à l'AJRQ.

Avant que les séances de formation puissent avoir lieu, le Bureau du Conseil privé doit avoir défini le nouveau mode de financement de la publicité et le SCT doit avoir approuvé les nouvelles procédures visant la planification et l'évaluation des activités de publicité ainsi que la passation de marché à leur égard. Ces procédures présentent les exigences de la Politique de communication, y compris l'obligation de s'assurer que la conception et la présentation de la publicité répondent aux exigences du Programme de coordination de l'image de marque ainsi qu'à celles de la *Loi sur les langues officielles*. La Direction de la coordination de la publicité de TPSGC prévoit donc aborder la question des exigences relatives aux langues officielles dans le cadre des séances de formation, en coopération avec le Commissariat. On prévoit aussi tenir des séances de sensibilisation sur le processus de gestion de la publicité à l'intention des fournisseurs qui ont récemment conclu une convention d'offre à commandes pour la fourniture de services publicitaires ou obtenu un contrat de services publicitaires. Nous croyons que ces séances devront inclure une vue d'ensemble des responsabilités relatives aux langues officielles, qui sont énoncées dans les ententes contractuelles.

Par ailleurs, la Direction a entrepris des démarches en vue d'engager un expert-conseil média, qui pourra conseiller les institutions fédérales de manière impartiale et avisée concernant leurs plans de publicité dans les médias. À notre avis, il faudra que ce spécialiste soit très versé dans la question des langues officielles.

Suivi de la recommandation 15 : recommandation en voie de mise en œuvre.

PARTIE VII de la *Loi sur les langues officielles*

Recommandation 16

La commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien de créer, d'ici le 31 décembre 2002, un comité composé de représentants de Communication Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor, des responsables de communication de quelques ministères-clés ainsi que de personnes représentant des journaux de langue officielle minoritaire francophone et anglophone dans le but de mieux sensibiliser les gestionnaires aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle.

15

Patrimoine canadien nous a informés qu'un groupe de travail a été chargé d'examiner les moyens de promouvoir l'utilisation des médias de langue officielle minoritaire dans le cadre du système de gestion de la publicité du gouvernement. Une première réunion a eu lieu en octobre 2003, où le groupe a fait le bilan de la situation, renseigné les participants et préparé les réunions suivantes. Cette réunion a rassemblé des membres d'institutions fédérales responsables à ce moment-là de l'administration du cadre de gestion de la publicité, à savoir le Bureau du Conseil privé, le SCT, TPSGC et Communication Canada. Les participants étaient des représentants des principales institutions fédérales suivantes qui publient des messages publicitaires dans les médias : Développement des ressources humaines Canada, Industrie Canada, Santé Canada, la Société canadienne des postes et Patrimoine canadien. Il y avait aussi un représentant de Justice Canada. Une deuxième réunion, prévue pour juin 2004 et à laquelle devaient participer l'APF, l'ARC et l'AJRQ, a dû être reportée parce que le nouveau cadre de gestion en matière de publicité n'était pas encore bien défini.

Selon l'APF, les instruments et les mécanismes associés à l'application de la *Loi sur les langues officielles* ne sont pas très bien compris par les personnes participant au processus de la publicité. Le fait de publier une annonce publicitaire bilingue dans un journal de la majorité au lieu d'une annonce unilingue dans un journal de langue officielle minoritaire équivalent fait obstacle à la viabilité de ce dernier. Selon l'APF, il est possible que le public ne trouve aucun intérêt ou rien de valeur dans les journaux de langue officielle minoritaire si les institutions fédérales ne font pas passer de publicité dans ces médias. L'APF est d'avis que le groupe d'étude

interministériel sur l'utilisation des médias devrait être une tribune de discussion sur les irritants dans ce domaine et sur l'interprétation des dispositions de la *Loi* à cet égard.

Les problèmes de l'AJRQ ont trait aux ressources et c'est, selon l'Association, en partie attribuable à l'inégalité du financement fédéral. L'Association estime qu'elle doit offrir plus de services à ses membres. Son objectif est de collaborer avec l'APF et l'ARC. Elle aimerait que l'on approfondisse l'étude du marché anglophone au Québec, non seulement parmi les journaux, mais aussi parmi les stations de radio. Elle estime qu'il y a lieu d'améliorer les instruments de planification nécessaires aux institutions fédérales.

Suivi de la recommandation 16 : recommandation partiellement mise en œuvre.

Recommandation 17

La commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien d'incorporer, d'ici le 31 mars 2003, à son guide pour la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, un volet portant sur l'utilisation des médias.

16

Au moment de notre étude (novembre 2002), Patrimoine canadien procédait déjà à la mise à jour du guide des coordonnateurs sur la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi sur les langues officielles* (septembre 2003). Le guide révisé comprend maintenant une partie sur l'utilisation des médias de langue officielle minoritaire. La partie consacrée aux langues officielles et aux communications énonce les exigences des articles 11 et 30 de la *Loi*, explique la politique du gouvernement en matière de communications et comporte des références à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le paragraphe consacré à la publicité renvoie aux articles 11 et 30 et souligne les exigences de ces dispositions pour garantir l'achat de temps et d'espace publicitaires dans les médias des collectivités francophones et anglophones minoritaires.

Suivi de la recommandation 17 : recommandation mise en œuvre.

Recommandation 18

La commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien de mettre en place, d'ici le 31 mars 2003, un système de contrôle pour s'assurer que les institutions fédérales, dans leurs activités de communication, se conforment aux dispositions de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

La partie VII de la *Loi* traite de la promotion du français et de l'anglais. Patrimoine canadien estime qu'il ne peut pas contraindre les institutions fédérales à respecter les dispositions de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* en matière de communications, car tel n'est

pas son mandat. Le Ministère demande aux institutions désignées en vertu du cadre ministériel de responsabilisation pour la mise en œuvre de la partie VII de lui fournir chaque année un bilan des résultats atteints, parmi lesquels figure l'utilisation des médias minoritaires. Des sommaires de ces bilans sont présentés dans le rapport que le Ministère dépose chaque année au Parlement. En mettant l'accent sur les résultats attendus, Patrimoine canadien aide les institutions visées à se doter des mécanismes de suivi nécessaires pour renforcer la mise en œuvre de leurs engagements. De plus, il encourage, par divers moyens, les institutions visées à utiliser les médias minoritaires.

Nous sommes d'avis, toutefois, que la responsabilité de coordination attribuée à Patrimoine canadien relativement à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* inclut aussi l'obligation de vérifier si les institutions fédérales respectent l'engagement du gouvernement à revitaliser les collectivités de langue officielle minoritaire en utilisant les médias minoritaires.

Suivi de la recommandation 18 : recommandation partiellement mise en œuvre.

ANALYSE DES PLAINTES

Notre rapport de novembre 2002 comportait des données sur les plaintes adressées au Commissariat entre 1998 et 2001. Cette étude a été mise à jour à l'aide des données sur les plaintes adressées en 2002 et 2003 (voir les tableaux en annexe).

Le tableau B démontre que le nombre de plaintes recevables en 2002 et 2003 était plus élevé en 2002 (166) qu'en 2001 (121), mais que les chiffres de 2003 sont encourageants, puisque le nombre de plaintes à cet égard (96) indique une nette amélioration par rapport à 2002, soit une baisse de 42 p. 100. Les plaintes en matière de publicité sont aussi à la baisse relativement à l'ensemble des plaintes recevables. En 2003, le nombre de plaintes recevables en matière de publicité représentait 13 p. 100 de toutes les plaintes recevables. En 1998, lorsqu'elles ont été les plus nombreuses, elles représentaient 22 p. 100 du total. Bien que cette tendance à la baisse soit encourageante, nous ne pouvons pas déterminer si le nombre de plaintes a diminué parce que le nombre d'annonces publicitaires dans les journaux a également diminuée ou parce que la *Loi sur les langues officielles* était respectée.

Le tableau C montre que, dans l'ensemble, la Nouvelle-Écosse reste la province qui enregistre le plus grand nombre de plaintes en matière de publicité.

Le tableau D indique que Air Canada, l'Administration de l'aéroport international de Halifax et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (anciennement Développement des ressources humaines Canada) figurent parmi les institutions les plus souvent mentionnées.

Le tableau E présente les plaintes déposées en vertu de l'article 11 de la *Loi sur les langues officielles*. Le nombre de plaintes est significatif si l'on considère que l'article 11 exige l'utilisation des médias imprimés dans la mesure du possible.

COMPRESSIONS BUDGÉTAIRES ET MORATOIRE SUR LA PUBLICITÉ DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Le 15 mars 2004, le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada annonçait un moratoire sur toute la publicité du gouvernement du Canada jusqu'au 1er juin 2004. Une réduction de 15 p. 100 sur les dépenses publicitaires pour l'exercice 2002-2003 (quelque 83 millions de dollars) a également été amorcée, cette réduction devant être maintenue jusqu'à l'exercice 2006-2007 (soit à environ 70,55 millions de dollars par an).

Nous ne contestons pas ces mesures gouvernementales. Notre intérêt en la matière est de souligner que, lorsqu'il prend ce genre de décision, le gouvernement doit tenir compte des engagements qu'il a pris à l'égard de la revitalisation des collectivités de langue officielle minoritaire conformément à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

À la suite de cette annonce, l'APF, l'ARC et la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) ont fait une présentation au Comité permanent de la Chambre des communes sur les langues officielles concernant les effets négatifs que l'examen de la gestion de la publicité gouvernementale aurait sur les recettes publicitaires et sur la survie de leurs membres parmi les journaux et les stations de radio. L'AJRQ a écrit au Comité pour lui faire part des mêmes préoccupations. En réponse, le Comité s'est dit d'avis que les mesures prises par le gouvernement en l'occurrence menaçaient la survie des médias de langue officielle minoritaire et qu'il convenait de ne pas leur appliquer les mêmes règles qu'aux médias ordinaires. Le Comité a estimé que l'examen du cadre de gestion de la publicité gouvernementale ne devait pas se faire au détriment des collectivités de langue officielle minoritaire. Il a recommandé que le gouvernement du Canada réserve au moins 5,4 p. 100 de ses achats de publicité aux médias de langue officielle minoritaire, ce chiffre correspondant à la proportion des minorités francophone et anglophone au Canada. Il a également recommandé que TPSGC se conforme entièrement aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles* et de la Politique de communication et qu'il rende compte de l'achat de temps et d'espace publicitaires dans les médias de langue officielle minoritaire.

Il est presque impossible de quantifier les répercussions de cette mesure sur la presse de langue officielle minoritaire, car il est difficile de faire la distinction entre les pertes de recettes effectivement attribuables au moratoire et celles qui sont attribuables à d'autres facteurs. Certains journaux subissaient des pertes bien avant le moratoire. Devant cette difficulté, Patrimoine canadien et l'APF ont décidé que le Ministère offrirait son appui en aidant les journaux de langue officielle minoritaire à évaluer leur fonctionnement. Patrimoine canadien, de concert avec l'APF, veut s'attaquer aux causes profondes de ces problèmes et y trouver des solutions. Le même point de vue est adopté pour répondre aux préoccupations de l'ARC. L'objectif primordial dans les deux cas est de maintenir la vitalité des organes d'information. Patrimoine canadien a financé des projets à cet égard.

Patrimoine canadien nous fait remarquer que l'appui qu'il apporte aux médias des communautés minoritaires de langue officielle n'est pas lié au moratoire. Dans le cadre de son programme Développement des communautés de langue officielle, le Ministère travaille depuis plusieurs années avec les regroupements des médias minoritaires pour qu'ils puissent mieux outiller leurs membres sur les plans administratif et organisationnel justement pour éviter les situations financières difficiles causées par la fluctuation des marchés locaux. De plus, certains hebdos des communautés minoritaires de langue officielle reçoivent de l'appui additionnel par l'intermédiaire du Programme d'aide aux publications.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance des médias du point de vue de la vitalité des collectivités de langue officielle minoritaire. En décidant d'imposer un moratoire, le gouvernement n'a pas tenu compte des effets éventuels de sa décision sur la survie des organes desservant ces collectivités et de leur importance eu égard à son engagement aux termes de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

CONCLUSION

Sur les 18 recommandations adressées aux institutions fédérales concernées, cinq seulement ont été entièrement mises en œuvre jusqu'ici. Une recommandation n'a pas été mise en œuvre, trois n'ont été que partiellement mises en œuvre, et les neuf autres sont en voie de mise en œuvre. Le paragraphe 23 de la Politique de communication indique les articles de la *Loi sur les langues officielles* qui s'appliquent à la publicité, et clarifie la situation en indiquant que les achats de temps ou d'espace publicitaires doivent inclure l'achat de temps et d'espace publicitaires dans les organes d'information de la minorité linguistique. Il existe désormais une clause sur les langues officielles dans le contrat de TPSGC avec l'agence de référence et dans l'offre permanente nationale pour la publicité. Le guide de Patrimoine canadien sur la mise en œuvre de la partie VII comporte désormais un élément sur l'utilisation des médias.

Les neuf recommandations en suspens visent à fournir aux gestionnaires l'information et les instruments dont ils ont besoin pour remplir leurs responsabilités linguistiques. On a modifié le guide de publicité de TPSGC pour faire une distinction entre les articles 11 et 30 de la *Loi*, mais il reste à définir la notion de publication équivalente. À notre avis, l'AGRHFPC et le ministère du Patrimoine canadien ne surveillent pas suffisamment l'observation par les institutions fédérales des politiques relatives à l'utilisation des médias.

Nous sommes déçus que les mesures nécessaires à l'amélioration du cadre de gestion de la publicité soient encore parfois en cours de réalisation, compte tenu notamment du fait que les changements de responsabilité entraînés par la restructuration du gouvernement se sont produits bien après la publication de notre rapport de novembre 2002.

Le moratoire sur la publicité gouvernementale et la réaction des associations de presse de langue officielle minoritaire ont en quelque sorte mis la machine en marche. Nous estimons que les mesures actuelles vont dans la bonne direction et que, une fois entièrement mises en œuvre, elles devraient permettre d'améliorer le cadre de gestion de la publicité.

Le redressement est lent. Il est temps d'accélérer la cadence et de veiller à ce que les responsables de la publicité soient suffisamment informés de leurs responsabilités en matière de langues officielles et qu'ils soient outillés pour les assumer.

TABLEAUX

Plaintes adressées au Commissariat aux langues officielles concernant la publicité non parue dans les journaux de langue officielle minoritaire, 1998 à 2003

A - Par langue et par année

Année	Journaux de langue française	Journaux de langue anglaise
1998	273	11
1999	256	8
2000	170	9
2001	111	10
2002	158	8
2003	92	4
1998-2003	1 060 (95,5 %)	50 (4,5 %)
Total	1 110	

Remarque :
Le nombre total de plaintes (1 110) sur cette question représente 17 p. 100 de toutes les plaintes recevables entre 1998 et 2003. De ce nombre, 736 (66,3 p. 100) plaintes sont considérées comme étant fondées, 218 (19,6 p. 100) comme non-fondées et 77 (6,9 p. 100) sont toujours sous enquête. Dans le cas des autres plaintes, l'enquête a été interrompue pour diverses raisons.

B – Par année et par langue, selon la proportion du total

Année et langue	Nombre	Proportion du total (%)
1998	284	
Francophone	273	96,1
Anglophone	11	3,9
1999	264	
Francophone	256	97,0
Anglophone	8	3,0
2000	179	
Francophone	170	95,0
Anglophone	9	5,0
2001	121	
Francophone	111	91,7
Anglophone	10	8,3
2002	166	
Francophone	158	95,2
Anglophone	8	4,8
2003	96	
Francophone	92	95,8
Anglophone	4	4,2

C – Origine des plaintes, par province

Année et province	Nombre	Proportion du total (%)
1998		
Ontario (sauf la RCN*)	75	27,5
Nouvelle-Écosse	64	23,4
Saskatchewan	53	19,4
Île-du-Prince-Édouard	41	15,0
Alberta	21	7,7
1999		
Nouvelle-Écosse	61	23,8
Ontario (sauf la RCN)	52	20,3
Île-du-Prince-Édouard	46	18,0
Alberta	39	15,2
Saskatchewan	29	11,3
2000		
Nouvelle-Écosse	60	35,3
Ontario (sauf la RCN)	34	20,0
Île-du-Prince-Édouard	21	12,4
Alberta	21	12,4
Saskatchewan	13	7,6
Colombie-Britannique	13	7,6
2001		
Nouvelle-Écosse	47	42,3
Ontario (sauf la RCN)	43	38,7
Île-du-Prince-Édouard	10	9,0
Alberta	8	7,2
2002		
Nouvelle-Écosse	52	31,0
Île-du-Prince-Édouard	30	18,0
Alberta	15	9,0
Ontario (sauf la RCN)	15	9,0
Québec	10	6,0
2003		
Nouvelle-Écosse	38	40,0
Île-du-Prince-Édouard	25	26,0
Alberta	8	8,0

*RCN = Région de la capitale nationale

D – Par institution (ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes)

Année et institution	Nombre	Proportion du total (%)
1998 (284 plaintes)		
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	90	32,0
Développement des ressources humaines Canada	24	8,4
Pêches et Océans Canada	15	5,3
Banque de développement du Canada	14	4,9
Défense nationale	12	4,2
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	11	3,9
Agriculture et Agroalimentaire Canada	9	3,2
Canadien National	7	2,5
1999 (264 plaintes)		
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	61	23,1
Développement des ressources humaines Canada	44	16,7
Placements Épargne Canada	24	9,1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	11	4,2
Banque de développement du Canada	7	2,7
Pêches et Océans Canada	7	2,7
2000 (179 plaintes)		
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	32	17,9
Administration de l'aéroport international de Halifax	17	9,5
Développement des ressources humaines Canada	13	7,3
Société canadienne des postes	11	6,1
Société canadienne d'hypothèques et de logement	8	4,5
Canadien National	8	4,5
Défense nationale	8	4,5
Élections Canada	7	3,9
2001 (121 plaintes)		
Développement des ressources humaines Canada	17	14,0
Administration de l'aéroport international de Halifax	15	12,4
Industrie Canada	9	7,4
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	8	6,6
Solliciteur général du Canada	5	4,1
2002 (166 plaintes)		
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	25	15,1
Défense nationale	11	6,6
Commission canadienne du tourisme	9	5,4
Santé Canada	7	4,2
Administration de l'aéroport international de Halifax	6	3,6
Développement des ressources humaines Canada	5	3,0
Ressources naturelles Canada	5	3,0
2003 (96 plaintes)		
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	9	9,3
Administration de l'aéroport international de Halifax	9	9,3
Développement des ressources humaines Canada	7	7,3
Agriculture et Agroalimentaire Canada	6	6,3
Exportation et développement Canada	5	5,2
Parcs Canada	5	5,2

E. Par article de la *Loi sur les langues officielles*

Disposition	Plaintes concernant la non publication dans la presse minoritaire francophone	Plaintes concernant la non publication dans la presse minoritaire anglophone
1998		
Article 11	51	5
Article 30	220	6
Articles 11 ou 30	2	0
Total	**273**	**11**
1999		
Article 11	18	2
Article 30	237	6
Articles 11 ou 30	1	0
Total	**256**	**8**
2000		
Article 11	16	3
Article 30	152	6
Articles 11 ou 30	2	0
Total	**170**	**9**
2001		
Article 11	19	1
Article 30	92	9
Articles 11 ou 30	0	0
Total	**111**	**10**
2002		
Article 11	17	4
Article 30	131	3
Articles 11 ou 30	10	1
Total	**158**	**8**
2003		
Article 11	12	2
Article 30	74	2
Articles 11 ou 30	6	0
Total	**92**	**4**

Remarque : les dispositions pour les articles 11 et 30 sont décrites dans l'introduction.